

# LEDELSE ER VEJEN TIL KVALITET

Den politiske debat anerkender betydningen af god ledelse i forhold til at forbedre den offentlige sektor, men hvad kendetegner god ledelse og hvordan bidrager ledelse til at opnå markant bedre kvalitet?

Den aktuelle velfærdsdebat øger forventningerne til, hvad det offentlige skal levere, mens andre vilkår komplicerer denne opgave.

I dette udspil – som er den tredje rapport fra tænketanken Public Governance – opstiller vi syv anbefalinger. Vi tegner et rids af de aktuelle vilkår for ledelsesopgaven, og vi indkredser de ledelsesdiscipliner, som bliver afgørende for at forme hverdagen i den offentlige sektor.

## INDHOLDSFORTEGNELSE:

Forord: Tænk tankens kommissorium	4
1. Executive Summary	7
2. Vilkår for ledelse i den offentlige sektor	9
3. Ledelse mod ny kvalitet	13
4. Syv anbefalinger	21
Tænk tankens medlemmer	27

**SAS Institute** leverer afgørende indsigt til mennesker, der kræver en hurtig og pålidelig beslutningsproces. Dette gør vi ved at kombinere vores softwareløsninger med vores konsulentydelse til at omforme data fra alle forretningsområder og informationskilder til brugbar indsigt.

Mere end 40.000 organisationer inden for erhvervslivet, den offentlige sektor og uddannelsessektoren bruger software fra SAS – inklusive 96 ud af de 100 største virksomheder på FORTUNE Global 500®. Alle sammen med det formål, at optimere værdikæden fra leverandører til kunder og sikre såvel top- som bundlinjevækst. Løsninger fra SAS giver dig svar på dine vigtigste spørgsmål og sikrer dermed bedre og mere præcise beslutninger i rette tid.

I snart 30 år, har SAS forsynet sine kunder med **The Power to Know**®



## FORORD

### Tænketankens kommissorium

Tænketanken Public Governance er en midlertidig og frivillig netværksdannelse, hvor en gruppe topledere fra den offentlige sektor udvikler tanker, teorier og normer for ledelse i den offentlige sektor.

Tænketanken er et idéforum for diskussion af lederskabets ændrede vilkår og et idéforum for udvikling af det nye lederskab og vejene frem mod det nye lederskab.

Ambitionsniveauet er, at tænketanken gennem den planlagte proces får formuleret visioner for fremtidens offentlige lederskab og gennem en række konkrete anbefalinger sikrer, at arbejdet efterfølgende kan nyttiggøres.

Hovedopgaven for tænketanken defineres af medlemmerne som en del af processen. Ovenstående foreløbige kommissorium angiver retning og ambitionsniveau for tænketankens arbejde.

### Tænketankens arbejds måde og sammensætning

Tænketankens aktivitet er frivillig, ulønnet og henlagt til fritiden. Tænketanken er båret af medlemmernes lyst til at udforske og reflektere over egen praksis i en overskuelig gruppe. Møderne havde karakter af plenumdiskussioner og gruppearbejde baseret på tænketankens egne beslutninger og prioriteringer.

Tænketankens medlemskreds omfatter offentlige topledere såsom institutionsledere, styrelsesdirektører, regionsdirektører og kommunaldirektører i et ønske om at favne bredt i den offentlige sektor. Medlemslisten fremgår af bilag 1. Medlemmerne har deltaget i tænketanken som privatpersoner med det fællesskab, at alle samtidig har personlig erfaring som topledere i den offentlige sektor.

Debatudspil fra tænketanken er således aldrig udtryk for nogen særinteresse, idet tænketankens medlemmer og arbejdsproces alene bærer ansvaret for styrker og svagheder i tankens udspil om offentlig ledelse.

Vi har fået et stort personligt udbytte af de mange – og vidt forskellige – diskussioner i tænketanken. Vi håber, at vi i skriftlig form evner at formidle noget af dette udbytte til andre. Vi ser det som en ekstra gevinst, hvis vi på denne måde kunne inspirere kolleger eller andre interesserede.

Tænketankens medlemmer vil gerne her takke divisionsdirektør Lars Kirdan og SAS Institute for god dialog om offentlig ledelse og for at facilitere arbejdet som sekretariat og levere en god fysisk ramme om tænketanken.

God læselyst!

Læs mere om tænketanken public governance på [www.sas.com/dk/publicgovernance](http://www.sas.com/dk/publicgovernance)

## 1. EXECUTIVE SUMMARY

Dette debatudspil opstiller syv anbefalinger, hvis fællestræk for det første er en erkendelse af behov for ganske dramatiske ændringer i den offentlige sektor og for det andet, at ledelse er det måske mest centrale felt i den forestående forandring af den offentlige sektor.

- Anbefaling 1: Lederudvikling med praksisnærhed
- Anbefaling 2: Oaser i regelværket
- Anbefaling 3: Ledelse af mangfoldige professioner
- Anbefaling 4: Mere ansvar til brugerne
- Anbefaling 5: Kvalitetsmålinger med mening
- Anbefaling 6: Situationsbestemt kontrol
- Anbefaling 7: Tættere relation til forskning

### Vilkår for ledelse i den offentlige sektor

Baggrunden for disse anbefalinger er en offentlig sektor, der mødes af stadig større krav fra det politiske system og fra borgerne. Samtidig strammer rammebetingelserne – økonomi, reguleringer osv. – til. Sektoren overskyldes af reformbølger, som på godt og ondt udfordrer organisationernes funktionsevne. Læg dertil den aktuelle rekrutterings- og fastholdelsesudfordring som stort set alle offentlige institutioner i dag står over for.

De øgede krav til velfærdsydelse har blandt andet medført, at den enkelte offentlige institution i stadig højere grad skal dokumentere sin kvalitet. Det sker i et miljø, hvor detailreguleringen tager til i styrke, ofte som et bolværk mod fejl og politisk kritik. Og under et til tider ret voldsomt mediepres. Korte og hektiske mediestorme med basis i enkeltstående svigt eller individuelle brugeres oplevelse af kvalitet kan ofte få direkte og langtrækkende konsekvenser for måden, vi anskuer og administrerer store velfærdsområder.

### Ledelse mod ny kvalitet

Ledelse er en afgørende ændringsfaktor, hvis vi skal helsekindet igennem de kommende års videreudvikling af velfærdsstaten. Mange organisationer lider af effektiviseringsstræthed, som visse steder suppleres af ledelsesfremmede medarbejderkulturer. En styrket ledelse er en af de vigtigste veje til at bekæmpe den pessimisme, som ellers let fører til ureflekteret modstand mod forandring og til at opbygge en faglig og professionel begejstringsskulptur.

Ledelse i overbestemte systemer er en helt nødvendig disciplin. Det samlede sæt af detailmål, som hver enkelt offentlig institution står over for, er mangfoldigt og ofte modsætningsfyldt. Mange offentlige organisationer skal arbejde, fungere og fejre resultater, selv om det er umuligt på samme tid at opfylde samtlige målsætninger.

Vi skal udvikle ledelse for at vriste alt potentiale ud af medarbejdernes fagligheder. En styret frisættelse af ledelse der kan skabe øget effektivitet, kvalitet og stolthed blandt medarbejderne. Større viden om effekt og et opgør med velerhvervede rettigheder er blandt værktøjerne.

## 2. VILKÅR FOR LEDELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

**En række vilkår og præmisser sætter scenen for den offentlige leder. De udgøres af demografiske fakta, politiske vinde og samfundsmæssig sammenhæng. Her er vores selektive udpluk af de vigtigste rammer for de offentlige ledere på vejen mod højere kvalitet.**

Reformbølgerne skyller ind over den offentlige sektor i disse år. Strukturreform, universitetsreform, administrative fællesskaber, rets- og politireform medfører, at de offentlige organisationer lige nu er i forandring. I de øvrige nordiske lande og andre vesteuropæiske lande ser man sammenlignelige bølger af reformer, som både gennemføres horisontalt på det samme administrative niveau og vertikalt i en sektor med inddragelse på flere organisatoriske niveauer. Trenden går mod større organisationer, der tænkes at give bedre svar på globaliseringens- og demografiens udfordringer.

Fusionsforløbene i de organisationer, der leverer arbejdet med velfærd og kvalitet, er ikke fuldt gennemførte. Derfor er hverdagen præget af nye arbejdsrutiner, nye kollegiale relationer og af nye eller uklare definitioner af opgaven. Samtidig suser digitaliseringen henover de fleste forvaltninger og medfører en ny tilrettelæggelse af arbejdet - anderledes intern kommunikation, ændret sagsbehandling og nye former for borgerkontakt.

### Større krav

Forventningerne til den offentlige sektor er stigende af en række grunde. De faglige forudsætninger for at levere nye serviceydelser er i hastig forandring - eksempelvis i sundhedssektoren. Denne udvikling er fuldt synlig for befolkningen i medierne, hvilket skaber forventning om at modtage ydelserne, så snart de beskrives.

Det enkelte menneske møder de offentlige virksomheder ud fra en tanke om individuel rettighed, hvor institutionen tidligere selv vurderede brugerens behov. Nu reagerer den enkelte borger, som om bestemte ydelser var et retskrav. Udviklingen mod

at flere ydelsesområder specificeres som rettigheder understøttes af udmeldinger fra politisk hold.

### Og færre medarbejdere

Færre mennesker i den erhvervsaktive alder vil lægge pres på de offentlige arbejdspladser evne til fastholdelse og rekruttering af medarbejdere. Visse steder vil en væsentlig del af den nuværende arbejdsstyrke gå på pension i løbet af de næste 10 år. Eksempelvis er mange folkeskolelærere, tekniske sagsbehandlere og SOSU-ansatte i 50'erne. Nye yngre medarbejdergrupper med en svagere arbejdsmarkedstilknytning og anden tradition for service dominerer snart de mindst uddannelseskrævende servicefunktioner, hvilket formodentlig vil medføre en kulturændring.

Konkurrencen fra private virksomheder om den bedste del af arbejdsstyrken er hård, og den offentlige sektor må imødesee egentlige mangelsituationer inden for nogle uddannelser - i hvert fald i dele af landet. Den fremtidige service skal derfor efter al sandsynlighed på nogle områder leveres af færre medarbejdere og medarbejdere med andre kompetencer end i dag.

---

### Kontrakten på tandklinikken

Hos skoletandplejen ankommer et barn med sin mor for at komme i gang med et større tandretningsforløb. Skoletandlægen forklarer grundigt, hvad et sådant forløb indebærer. Det er langstrakt og kompliceret. Og tandlægen forklarer, at forudsætningen for succes er, at barnet og familien samarbejder om de forhold, som tandklinikken fastlægger. Og afslutter med at sige: "Er I indstillet på et sådant samarbejde?" Hvis ikke det er tilfældet, så må klinikken - med de begrænsede ressourcer som er til rådighed - afvise barnet og give tilbuddet til et andet.

---

### Dokumenteret kvalitet

Kravene til dokumentation af kvalitet og effekt vokser. Tidligere tog befolkningen og politikerne udgangspunkt i, at de offentlige institutioner leverede den bedst mulige service og kvalitet. Nu er denne tillid langt mindre og betinget af kvantitativ dokumentation, der beviser høj effektivitet, brugertilfredshed og kvalitet. Danskerne har ikke ubetinget tillid til, at folkeskolen lærer børnene at læse, eller at hospitalerne leverer optimal operationskvalitet.

Udfordringen er, at det er svært at opstille relevante mål for effektivitet og effekt på de fleste ydelsesområder. Desuden har forskellige dele af den offentlige sektor og forskellige faglige professioner meget varierende traditioner for at dokumentere effekt og for at opsamle og anvende erfaringer på en systematisk måde.

Omfattende centralt definerede målesystemer indebærer ofte så mange delelementer, at den enkelte måling bliver meningsløs for den person, der skal tilvejebringe informationen. I mange organisationer er netop dette forhold med til at øge modviljen ikke bare mod dokumentation, men mod resultatorienteret ledelse i almindelighed. Dokumentation og målinger er ofte ressourcekrævende på praksisniveau, og målinger uden tydelige koblinger til effektmål, der er væsentlige, er derfor mere belastende end konstruktive.

### Detaljeret lovregulering

Den politiske reformproces ledsages af fokus på de offentlige virksomheders produktionsforløb, forretningsgange og arbejdsmetoder. Lovgivningen forsøger i flere tilfælde at foreskrive arbejdsprocesser og detailstyre selve måden, opgaven skal løses på ude på de enkelte arbejdspladser. Politikere oplever måske, at skole, sygehuse, dagtilbud, ældreinstitutioner og beskæftigelsesforvaltning ikke anvender de bedst tænkelige metoder i arbejdet og forsøger i nogle tilfælde at styre dette gennem lovgivning. Men detaljeret lovgivning omkring arbejdsprocesser kan være en praktisk hindring for at fokusere på målet og effekten i den enkelte sektor.

### Kun 20 pct. til direkte kontakt med ledige

Beskæftigelsesministeriet og KL har netop gennemført en tidsregistrering af medarbejderne i jobcentrene, hvor kun 20 pct. af den anvendte tid går til at arbejde direkte med de ledige. Den resterende arbejdstid – 80 pct. – går til en lang række administrative funktioner med tilhørende procedurekrav og oplysningskrav i lovgivning og administrative retningslinjer.

### Brugerens oplevelse af kvalitet

Borgernes oplevelser, krav og vurderinger er i fokus, når der drøftes kvalitet i den offentlige sektor. Brugernes oplevelser er naturligvis vigtige, men det er problematisk, hvis de bruges som det eneste afsæt for vurdering af kvalitet. De individuelle ønsker kan være meget forskellige, og en individuel tilpasning vil for mange ydelsers vedkommende være ekstremt kostbar. Desuden vil det være i modtakt med det fokus på dokumenteret effekt, som de fleste politikere finansierer, styrer og prioriterer efter.

### Effektiviseringstræthed

Mange offentlige organisationer har nu plukket de "lavthængende" frugter i forhold til effektivisering. Medarbejderne har en vis skepsis over for yderligere effektiviserende tiltag, når nye arbejdsprocesser skal indføres. På trods af denne effektiviseringstræthed skal organisationerne et stort skridt videre, og man er nødt til at udvikle afgørende nye måder at arbejde på. Det er ikke nok at arbejde hårdere. Selv mange af de fremragende offentlige organisationer skal producere bedre ydelser og skabe mere kvalitetsoplevelse hos borgeren. Det kræver snarere fundamentale metodeændringer end trinvis effektivisering.

### Ledelsesfremmede organisationer

Mange offentlige organisationer er midt i en udvikling fra en ledelsesfremmed til en mere ledelsespositiv kultur. I den ledelsesfremmede kultur bliver ledelsen typisk udført af autodidakte ledere udvalgt på baggrund af deres professionsfaglighed. Styrken er et tæt samspil og værdisammenfald mellem leder og medarbejdere, men samtidig har denne kultur ofte et underskud af en egentlig ledelsessamtale og dermed ringe forståelse for andre sider af ledelsesopgaven end den rent faglige. Selv om fokus på ledelse og

lederuddannelse vokser i de fleste organisationer, så finder man stadig eksempler på uvilje mod ledelse. Derfor er det meget væsentligt, at lederen er opmærksom på, hvor langt organisationen er i denne udvikling. At lede ledelsespositive medarbejdere som om de var ledelsesfremmede, er lige så uheldigt som det omvendte.

### Pessimisme i egen rede

Nogle steder understøtter og vedligeholder medarbejdere - i nogen grad også ledere - et pessimistisk selvforstærkende livssyn. Denne kultur er i sig selv et problem. Hvis man næsten udelukkende ser, at vilkårene for organisationens virke er forfærdelige, at arbejdet er uden prestige, at lønnen er for lav, og at fremtiden bliver endnu værre, så får man ikke udnyttet mulighederne for forandring. Heldigvis er der også mange eksempler på det modsatte, hvor medarbejdere og ledere bekræfter hinanden i at skabe det fremragende på trods af objektivt set meget vanskelige vilkår. Den væsentligste forskel på de to typer organisationer er kvaliteten af den udførte ledelse.

### 3. LEDELSE MOD NY KVALITET

**De offentlige lederes udfordring er at lede organisationer i hurtig forandring under stramme rammebetingelser. Disse organisationer har ofte færre, mere forskellige medarbejdere med store forventninger om bedre vilkår for deres arbejde. Lederne skal løfte i forvejen højtydende organisationer til højere niveauer og tilfredsstillende kunder, hvis forventninger til den offentlige service er i vækst.**

**Disse ledere er måske krumtappen bag en ny offentlig kvalitet, men de får kun held med at løse opgaven, hvis ledelsesprincipper, kompetence og ledelsesværktøjer udvikles til at stå mål med udfordringen. Her giver vi en pejling af krav til - og potentiale i - den rigtige ledelse.**

De offentlige organisationer kan være i den situation, at de ikke samtidig kan leve op til alle de krav, der stilles til dem. De er kontraktligt, politisk eller på anden måde forpligtet til at levere mere, end de har mulighed for. De er dermed "overbestemte systemer", som med sikkerhed ikke vil kunne opfylde alle målsætninger på samme tid. Stolte ledere og ærekære medarbejdere opfatter dette som en stressprovokerende situation, og den kræver særlig opmærksomhed fra topledelsen.

Et aktuelt eksempel på en overbestemt situation er sagen fra 2008 om mordet på et avisbud på Amager, hvor der blev rejst kritik af de sociale myndigheders påståede manglende indsats. I pressen er det blevet refereret, at kommunens ansatte ikke kunne prioritere familier med utilpassede unge, fordi der skulle bruges mange ressourcer på familier med pædofili-problestillinger.

I svagt ledede organisationer bliver belastningen fra overbestemthed skubbet ud mod frontlinjen, hvor den enkelte medarbejder dermed oplever stadig flere opgaver og krav, som tilsammen overstiger det, der kan overkommes. Svag ledelse viser sig som fravær af støtte til at prioritere mellem disse opgaver og krav.

#### Ledelse i overbestemte systemer

Ledelsens opgave i relation til overbestemthed er todelt. Udadtil skal den søge at reducere overbestemtheden eller modstriden mellem stillede krav og tildelte ressourcer. Indadtil skal ledelsen tage ansvaret for, hvordan organisationen håndterer kravene, så medarbejderne med deres professionelle kompetencer har opbakning til at prioritere, og således at betydningen for kunderne indgår i forvaltningen af overbestemtheden.

Overbestemthed - uden opbakning fra ledelsen til at håndtere den - er en meget væsentlig bidragyder til oplevelse af belastning og stress i en arbejdsituation. Hvis ledelsen giver ordre af typen "rid med høj fart i alle retninger" for at imødekomme alle udefrakommende krav, bidrager ledelsen til at undergrave organisationens effektivitet og trivsel.

#### Begejstringskultur

I en situation med overbestemthed er det afgørende vigtigt, at ledelsen er opmærksom på at fejre, når tingene lykkes. Man fokuserer nemt på det, der ikke lykkes for at rette op på eventuelle problemer. Men i en situation hvor der næsten per definition er noget, som ikke lykkes, må organisationens faktiske værdiskabelse ikke overskygges af overbestemthedens nødvendige nederlag. Omverden og medier er mest interesserede i det, der ikke lykkes, og derfor er der endnu større grund til, at ledelsen fremhæver den positive værdiskabelse.

Selv i organisationer der leverer fremragende resultater, er det ikke en selvfølge, at denne succes slår igennem som et positivt selvværd i organisationen og hos dens medarbejdere. Ledelsesopgaven er at skabe en kultur, hvor der er fokus på det, der lykkes, og som man kan være stolt af. Hvor den enkelte oplever sin betydning for organisationens resultater, og hvor kritik fra omverdenen bliver hørt og behandlet seriøst, men ikke slår igennem som generel nedvurdering af organisationen.

Det er væsentligt at finde ind til de værdier hos medarbejderne, der giver stolthed i arbejdet. Tilsvarende er det en del af ledelsesopgaven at gøre op med, at der tales negativt om arbejdspladsen. Hvis man skal lykkes med at tiltrække og fastholde medarbejdere, skal arbejdspladserne være tiltrækkende. Organisationens skal udstråle, at her er godt at være, og vi er stolte af det, vi gør. "Det er til tider hårdt, men vi lykkes".

### Personaleledelse bliver vigtigere

Tendensen er klar nok. Offentlige ledere bevæger sig fra at være rent faglige ledere til at være procesledere og personaleledere. Derudover bliver det helt afgørende, at lederne kan etablere dialoger med interessenterne om kvaliteten af organisationens ydelser. Den bevægelse mod generalistledelse, som tidligere især prægede topledernes ledelsesrum, vil brede sig til andre ledere på andre niveauer, fordi dilemmaerne kommer til udtryk tæt på hverdagen i den enkelte offentlige organisation.

### Ledelse, der forstyrrer

Ledere - navnlig på topchefniveau – skal have fokus på praksis og på de nøgledilemmaer, der udspiller sig hos store faggrupper af professionelle medarbejdere. Ledere med en høj grad af managementtilgang til ledelse hæmmes af ringe viden om hverdagen og interesse for praksis. De vil have en tendens til at skabe destruktive og lidet respektfulde forstyrrelser for mange medarbejdere og mellemledere.

### Refleksiv ledelse

Ledelsesstilen skal tage hensyn til de mennesker, der skal ledes. Den teknologiske udvikling og den stadig stigende vidensbaseret af organisationernes ydelser betyder, at lederens evne til at finde og håndtere egen og andres viden bliver stadig vigtigere – også i virksomheder, som endnu ikke er omfattet af væsentlige strukturelle forandringer. Det stiller krav om refleksion og abstraktionsevne.

Den reflekterede leder søger aktivt at opbygge en viden om – en model af – den organisation og de mennesker, der skal ledes. Denne model danner grundlag for valget af ledelseskoncept og valg af konkrete ledelsesteknikker. Model og valg af ledelse revideres hele tiden på basis af de erfaringer, der

indhøstes, når opgaver løses, og ledelsestiltag tages i brug. Lederen overvåger løbende sine erfaringer og resultater – og tilpasser, eksperimenterer og evaluerer. Refleksiv ledelse kræver, at lederen ser sine egne forudfattede meninger om organisationen og dens medarbejdere. Ledelsesmodellen har altid et begrænset gyldighedsområde, og derfor må disse modeller uafledeligt udfordres og justeres på grundlag af erfaringer med "virkeligheden".

### Organisatorisk dialog – vi skal tale om ledelse

Denne type selvstændige ledelsesprocesser er krævende og udfordrende for den enkelte deltager. Toplederens opgave er at iscenesætte processer og skabe rammer, som understøtter organisationens samlede refleksion. Den enkelte leder må ikke være alene, og disse processer kræver en ledelsesramme, som sikrer et fællesskab om den konstante definition og redefinition af tiltag, overvejelser og erkendelser.

Offentlig ledelse er ikke et "one size fits all"-fænomen. Når ledelse fungerer, eksisterer en fælles forståelse mellem ledelsen og de, der skal ledes. Forståelsen gælder, hvordan ledelsen varetages, og hvilke roller ledere og medarbejdere udfylder i løsnings af den samlede opgave.

Opbygningen af denne fælles forståelse sker gennem en eksplicit forventningsafstemning om alle dele af ledelsesopgaven og organisationens opgaveløsning. Det fordrer udvikling af en bedre og mere omfattende ledelsessamtale, end de fleste hidtil har praktiseret. Optimal udnyttelse af medarbejdernes mangfoldighed kræver fremover ledelse, som tager hensyn til denne mangfoldighed på en legitim og forståelig måde. Vi skal tale om ledelse!

### Faglighedens potentiale

Medarbejdernes faglighed er den væsentligste ressource med potentiale til at forbedre den offentlige service. Potentialet for innovation ligger i synergien mellem forskellige professioners fagligheder, fordi de fleste offentlige ydelser er professionsydelser. Fagligheden sætter medarbejderen i stand til at udøve et kvalificeret skøn over karakteren og væsentligheden af et givent problem og den optimale måde at adressere det på.

Mange steder er relationen mellem den professionelle faglighed på den ene side og styrings- og ledelsesværktøjer på den anden side meget anspændt, fordi rammerne ikke tillader en faglig håndtering og udførelse af opgaven på den måde og det niveau, rent faglige hensyn ville tilsige. Der ligger et væsentligt potentiale for voksende kvantitet og kvalitet i den offentlige sektor i at få løsnet denne anspændthed.

### Den styrede frisættelse

Professionsfagligheden og kompetencen til at skønne skal bringes i spil, så medarbejderne føler sig frisat til at udfylde det økonomisk mulige rum med maksimal anvendelse af deres faglighed. Men den samlede sum af barrierer i form af faggrænser, dokumentationskrav, procedureforskrifter osv. kan være en væsentlig forhindring.

Topledelsen skal levere løbende, værdifast og prioriteret retningsangivelse og løbende støtte til beslutninger i den stribe af dilemmaer, som den enkelte leder forvalter. Ikke uvæsentligt er den værdi, der ligger i grænsefladerne mellem professionerne. Store uopdyrkede potentialer der kan opdyrkes, hvis kulturen fremmer interessen for "de andres" faglighed og de muligheder, der er for at inspirere hinanden.

Frisættelse betyder ikke fravær af styring, prioritering eller værdier i ledelse. Folkeskolen i 80'erne var et negativt eksempel på faglig frisættelse uden styring og krav til skolens produkt. Styrken i den styrede frisættelse er, at medarbejderen på samme tid føler sig forpligtet af organisationens samlede målsætninger og frisat til at bruge sin personlighed og faglighed til at løse opgaven. Den styrede frisættelse kræver, at organisationens mål og kvalitetsnormer er italesat og gjort meningsfulde, operationelle og konkrete for den enkelte medarbejder. Det handler om organisatorisk dialog og ledelsessamtale.

### Uklarhed som et grundvilkår

Man kan kun lede en organisation til mere effekt, hvis der er skabt en rimelig enighed om, hvilken effekt man stræber efter. Men dette første - og måske mest vanskelige vilkår for god offentlig ledelse – er ganske enkelt ikke altid muligt at tilvejebringe. Dels er der ofte tale om kompromiser mellem forskellige holdninger og mål i den politiske ledelse, dels er det karakteristisk for de opgaver, der løses af det offent-

lige, at de ofte omfatter komplekse problemstillinger med mange typer af relevante effekter.

Hvis man som leder skal have succes ikke mindst på konfliktprægede politikfelter, er det fuldstændigt centralt at være opmærksom på netop dette vilkår – altså at skabe klarhed i uklarheden og træffe valg, der muliggør målorientering og indsats for at øge effekten - på trods af uklarheden.

### Oplevelse af kvalitet

Kvalitet kan både måles som den fagligt eller politisk efterstræbte effekt og som en kvalitet, der opleves af brugeren. Det er brugerens kvalitetsforståelse, der overvejende giver politisk feedback. En række faktorer er i spil: Brugerens forventning til ydelsens indhold og form og samspillet med andre ydelser. Brugerens umiddelbare situation og afvejning af andre hensyn. Brugerens viden om – og interesse for - effekten af ydelsen og brugerens politiske engagement og holdning.

### Oplevelsen af genoptræning

To genoptræningsforløb – som i deres kerneydelse er ens – kan opleves meget forskelligt. Hvis forløbet indebærer fri kommunal kørsel til og fra arbejdsstedet og individuel planlægning i forhold til den enkelte patients arbejdstid, så er oplevelsen radikalt anderledes end et servicetilbud med fællestransport i taxa fra eget hjem sammen med andre patienter på faste tider. Selve genoptræningen er formelt set den samme, men brugerens oplevelse er langt fra den samme.

### Viden om effekt

Viden om sammenhænge mellem indsats og effekt er fuldstændig afgørende for at løfte kvaliteten i den offentlige sektor. Vejen til denne viden går over organisationens egne erfaringer, effektvurderinger af egne og andres forsøg, sammenligning af forskellige organisationers arbejde eller internationale målinger af sammenhænge mellem indsats og effekt.

Ny viden om effekt spredes langsomt - især i organisationer uden direkte kontakt med forskningsverdenen eller andre organisationer, der skaber

ny viden. Omsætning af ny viden til effektiv ny praksis kræver ambitiøs ledelse. Ændret indsats kræver forandringer, ændrede rollefordelinger og ændrede positioner mellem forskellige medarbejdere og medarbejdergrupper. Sådanne forandringer kræver ledelse med ambition om at være blandt de bedste på feltet. Ellers overvinder man ikke den interne modvilje i dele af organisationen. Desuden kan der være en uvilje – begrundet af bekvemmelighed eller af faglig ærekærlighed – mod at lære af andres erfaringer – hvilket også overvindes bedst gennem ambitiøs ledelse.

### Halveret tid til sagsbehandling

Arbejdsdirektoratet ønskede at nedbringe sagsbehandlingstiden for klagesager inden for arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, kontanthjælp og sygedagpenge. Ønsket var ikke nyt, men trods alle anstrengelser lå sagsbehandlingstiden for sagerne stabilt på 12-15 uger. Ændringen tog først fart, da direktoratet igangsatte initiativer på tre sammenhængende felter: Kvalitetsarbejde efter EFQM-modellen, omfattende dialog og decentralisering af ansvaret for at nedbringe sagsbehandlingstiden til den enkelte førsteliniechef og til den enkelte medarbejder og dertil forbedrede digitale støttesystemer. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid blev halveret i to omgange først til 6-8 uger og derefter til 4-5 uger. Et niveau der nogenlunde er bevaret i de år, der er gået siden. Forudsætningen for denne udvikling var, at medarbejderne var med hele vejen igennem, og at ledelsen bevarede fokus i både gennemførelsesfasen og i opfølgningen.

### Differentieret fejlkultur og risikostyring

Den offentlige leder skal i højere grad frisættes til at udøve en decideret risikostyring. Dette kræver et opgør med en nul-fejls-kultur, som har en stor betydning på for mange forvaltningsområder. Nul-fejls-kulturen er nødvendig og gavnlig på hospitalerne og i retsvæsenet, mens den er problematisk i dele af service- og velfærdsområdet. Konsekvensen af at fastholde illusionen om nul-fejl er, at politikeres og topcheferes hoveder kan rulle, når en hidtidig medie-hetz afdækker svigt og fejl. Dette fører ofte til mere regelstyring og til det modsatte af innovation.

Det er værd at bemærke, at nul-fejls-kulturen baserer sig på en forestilling om en entydig definition af

fejl. Men en fejl er ikke en fejl i ethvert perspektiv. Den samme sagsbehandling kan fremstå vidt forskelligt, alt efter om man anlægger et fagligt, etisk, økonomisk eller juridisk perspektiv.

### Den psykisk handicappede og den kunstige befrugtning

Det var en juridisk fejl, da kommunen frarådede en evnesvag kvindes ønske om kunstig befrugtning. Men det var socialt set en god og modig holdning, hvor vurdering af forældreevne og livskvalitet hos mor og barn vejede tungt. Etisk var det en sag på vippen, hvor individets rettigheder vejes op mod forventninger om livskvalitet hos et kommende barn. Økonomisk var det en betragtelig offentlig udgift, som ikke havde modstykke i menneskelige hensyn: Moderen fik befrugtningen, og få dage efter fødselen blev barnet fjernet fra hende.

Nedbrydningen af nul-fejls-kulturen handler ikke kun om at tillade eksperimenter, men også om den daglige sagsbehandling og politikudformning, hvor det er nødvendigt at lægge ansvar fra sig, stole på sine medarbejdere og generelt undgå "cover my ass" mentaliteten med 10 underskrifter på alle dokumenter, før de kan gå til ministeren eller departementschefen. Det koster for meget tid og dermed penge, og man sikrer ikke nødvendigvis et bedre resultat.

Befolkningens stadig ringere accept af fejl har sit udgangspunkt i rettighedstænkningen og retsliggørelsen af den offentlige service, formentlig støttet af et højt skattetryk: Når vi betaler en høj skat, vil vi også have service.

Forventningerne til at få en fejlfri serviceydelse stiger i takt med detailregulering, service-deklarationer og andet, som understøtter og regulerer den ydelse, man som borger og bruger forventer at modtage. Der bliver ikke gjort plads til fejl på anden måde end gennem et meget vidtforgrenet anke- og klagesystem. Men serviceydelser kan ikke leveres uden fejl, og det er heller ikke ønskværdigt. Udsagnet: "Det er en større synd ikke at lære af sine fejl end at begå dem" er udtryk for erkendelsen af denne nødvendighed.

### Nye kontroldesign baseret på risikostyring

SKAT lægger kontrollen forskelligt afhængig af skatteyderens forhold. SKAT bruger kræfterne på de enkelte tilfælde, der virkelig tæller. Som andre har sagt før os: Lige behandling kræver forskellig behandling. Vi bør således bruge erfaringerne som en kontinuert læreproces og justere kontrollernes indhold og omfang i forhold til de løbende oplevelser.

Minimering af fejl kræver, at man ledelsesmæssigt kan adressere, anerkende, lære af og udbedre fejl. Man kan se på fejl som en ressource, organisationen kan profitere af. En differentieret fejlkultur er første skridt i retning af at anerkende svigtet, og uden denne anerkendelse kan man ikke forestille sig en konsekvent reduktion af fejl. Det sker meget tæt på den enkelte medarbejder og bruger, og detaljeret regelstyring kan ikke levere en fair og innovativ risikostyring.

Risikovillige, begejstrede medarbejdere med værdifast adfærd i relation til hovedopgaven får man kun fremelsket, hvis medarbejdere frisættes til at tale om og udbedre fejl, og dette kan ledelsesmæssigt opdyrkes gennem risikostyring som erstatning for regelstyring.

### Opgør med velerhvervede rettigheder

Vi er nødt til at anerkende, at mange af vores organisationer ikke arbejder optimalt. De uhensigtsmæssige måder at arbejde på opfatter medarbejdergrupper visse steder som velerhvervede rettigheder, der er dybt institutionaliserede i overenskomsternes arbejdstidsregler eller faggrænseregler. De kan også være mindre formaliserede i eksempelvis traditioner for højt sygefravær eller langsomt arbejdstempo eller en uproduktiv mødekultur.

I den offentlige sektor skal den politiske og ansatte topledelse medvirke til en nødvendig oprydning. Medarbejderne og deres organisationer skal også være med, og selv om det er svært, så er det selve forudsætningen for, at arbejdspladsen kan genvinde sin selvrespekt. Dygtige medarbejdere flygter fra et arbejdsklima, hvor regler og kutymmer forhindrer udførelsen af ordentligt arbejde, og hvor alle godt ved det, men ikke gør noget ved det. Målet er, at arbejdet er bekræftende for både medarbejdere og kunder.

En god arbejdskultur i de offentlige virksomheder viser sig, når alle medarbejdere inden for udstukne mål og rammer gør, hvad deres faglige kompetence tilsiger, og ikke kun gør hvad reglerne siger. Det er ikke uden grund, at "arbejd-efter-reglerne" regnes for et arbejdsretligt kampskridd.

Lean-bølgen, som i disse år sætter sit præg på ledelsestænkningen i den offentlige sektor, har bl.a. sin berettigelse, fordi den er et godt middel til at genskabe stoltheden ved opgaveløsningen og - anvendt på den rigtige måde - giver maksimal medarbejderindflydelse.

### Lønredskabet og noget-for-noget-princippet

Ledelse spiller en direkte rolle viser undersøgelser af, hvorfor medarbejdere vælger at forlade en organisation i "utide". Et dårligt forhold til den nærmeste chef er en afgørende faktor. Løn kommer derimod længere nede på listen, og det er næppe muligt at fastholde medarbejdere med løn, hvis de ikke fungerer sammen med deres chef.

Der er skabt en stemning af, at de offentlige lønninger er for små sammenlignet med tilsvarende jobs i det private. Selv finansministre får ørerne i maskinen, hvis de mener det modsatte. Om det er rigtigt eller forkert er ikke afgørende. Det afgørende er, at hvis der bliver givet mere i løn, så skal det gøres med omtanke. Mere i løn for samme arbejde skaber ingen udvikling.

Løn som udviklingsredskab bygger på et noget-for-noget-princip. Arbejdsgiveren betaler mere, fordi der fremkommer større produktivitet eller mere fleksibilitet. De private overenskomster giver i denne sammenhæng inspiration til den offentlige sektor, for lønsatserne er på vej ud af disse overenskomster med henblik på at lægge den fulde styring af de konkrete lønsatser på den enkelte arbejdsplads.

### Nødvendig fastholdelse og rekruttering

Rekruttering og fastholdelse bliver vigtigere end nogensinde. Og selv om vi lykkes på begge disse fronter, bliver det nødvendigt radikalt at ændre den måde, vi producerer på, og de krav vi stiller til resultatet.

En basal forudsætning for at fastholde eller hente værdifulde medarbejdere er, at man repræsenterer en arbejdsplads, der synligt og velbegrunder sig selv. Desuden skal arbejdspladsen have tilpasningsevne i forhold til medarbejdernes forskellige livsperspektiver. De offentlige organisationer kan tilbyde en god balance mellem arbejde og familieliv hvor den menneskelige eller samfundsmæssige værdi er klart synlig. Den offentlige organisation kan også konkurrere på fleksibilitet og langsigtet samarbejde om personlig, faglig og karrieremæssig udvikling.

Rekrutteringen gælder forskellige medarbejdergrupper, og søgefeltet skal bredes ud til nye grupper med anden uddannelses- eller erfaringsbaggrund. Den hårde konkurrence om medarbejderne betyder, at svagere kvalificerede medarbejdere kommer ind, hvilket stiller nye krav om ledelse, oplæring og kompetenceudvikling.

Medarbejderne fastholdes, hvis de oplever sammenhæng mellem krav og ressourcer, individuel hensyntagen, udfoldelse af kompetencer og udviklingsmuligheder, støtte i vanskelige situationer. Med andre ord: God ledelse.

### Differentierede karriereforløb

Mange unge medarbejdere forventer at få ledelsesansvar relativt kort inde i deres karriere. For de dygtigste er det en berettiget forventning, som vi ikke kan honorere i de traditionelle karriereforløb. En attraktiv arbejdsplads for denne type medarbejdere er vigtig, hvis vi skal opbygge tilstrækkeligt stærke ledelseskulturer på længere sigt. Derfor er der grund til at arbejde med særlige talentudviklingsforløb. Det handler om at differentiere karrierebanerne, så man råder over en attraktiv palette af valgmuligheder for medarbejderne i forhold til ledelse, specialisering, arbejdstid og international erfaring.

### Fast track i ministeriet

Integrationsministeriet besluttede i foråret 2006 at iværksætte et talentudviklingsprojekt på tværs af ministeriet. Der blev sat fokus på innovationstalent, kommunikationstalent og sagsprocestalent, og 14 deltagere blev udvalgt. Elementerne i programmet var handlingsplan-netværk, tilknytning af mentor, praktikophold og udstationering, møder og coaching.

Både deltagerne og deres chefer opfattede programmet som et positivt bidrag til deltagerens personlige udvikling og til opfattelsen af ministeriet som en attraktiv arbejdsplads. En af udfordringerne i forløbet var at skabe balance mellem talentaktiviteterne og udførelsen af deltagerens almindelige arbejde.

### Målstyring i virkeligheden

Toplederne skal udrustes til at løse en svær opgave. De skal forhandle et virvar af indbyrdes modstridende, til dels uopfyldelige og ikke-operationelle mål, og de skal oversætte disse målsætninger til mål, der kan anvendes i organisationens arbejde. Lederne skal kunne etablere og kommunikere mål og målinger, der adresserer disse dilemmaer. Der skal udvikles målhierarkier hele vejen fra frontlinjen, hvor data indsamles gennem alle de niveauer, der bearbejder målingerne til slutbrugeren. Det findes kun i begrænset omfang i dag, og der vil være behov for, at topledelsesniveauet i de offentlige servicevirksomheder samarbejder om at udvikle dem.

### Fælles mål i Århus

Århus Kommune understøtter fælles mål med et it-system, som leverer fakta om situation og indsats på politikområdet "udsatte børn og unge". Portalen kan bruges af 1100 medarbejdere, og systemet måler med fakta, hvordan kommunen lever op til sine egne mål om f.eks. at reducere ungdomskriminalitet og nedbringe antallet af anbringelser af børn uden for hjemmet. Rådmanden får overblik ud af systemet, men ude i 48 skoledistrikter er de nøgne fakta også et fælles sprog for pædagoger, lærere, klubfolk, sundhedsplejersker, sagsbehandlere, politifolk og andre involverede faggrupper. Derfor har systemet navnet "Lokalsamfundsprofilen".

## 4. SYV ANBEFALINGER

*I dette kapitel opstiller vi syv anbefalinger til brug for en bred vifte af interessenter omkring den offentlige sektor. Vi fokuserer på tiltag, som kan styrke og udvikle ledelsesdisciplinen til at håndtere udfordringerne i fremtidens offentlige sektor.*

*Anbefalingerne er et resultat af Tænk-tankens samlede dialog og overvejelser fra efteråret 2007 og frem til trykningen af denne rapport.*

*Hensigten med anbefalingerne er i kort form forhåbentlig at levere inspiration til den videre dialog om vilkårene for ledelse i lyset af den aktuelle dialog om velfærdssamfundets fremtid og velfærdsydelseernes kvalitet. Tænk tanken mener, at der bør arbejdes seriøst og målrettet med disse anbefalinger. Når det er slået fast, er det dog også vigtigt for Tænk tankens medlemmer at markere, at anbefalinger ofte i deres natur kan have et særligt skær af idealisme over sig. Vi er helt bevidste om de komplicerede arbejds-vilkår, som politikerne på alle niveauer arbejder under i dag. Disse vilkår kan være en hindring for hurtigt at gribe den slags anbefalinger, og dermed kan enkle anbefalinger bidrage til yderligere at lægge pres på en i forvejen presset velfærdsdagsorden.*

*Det bør dog ikke hindre en åben og målrettet dialog om, hvordan vi hele tiden forbedrer vilkårene for offentlige ledere, og sikrer at de har de bedst mulige vilkår for at udvikle velfærdssamfundet. Det er i denne ånd, disse anbefalinger er formuleret.*

**Problem: Ledelsesfremmede og overbestemte organisationer.**

**Anbefaling 1:  
Lederudvikling med praksisnærhed**

**Aktør: Det offentlige i samarbejde med relevante forsknings- og undervisningsmiljøer**

Danmark bør etablere en institutionel ramme, der koordinerer udviklingen af lederudviklings-tilbud til lederne, følger op på resultater og samler erfaringer. Det kan være et slags ledelsesakademi med tilknytning til et eller flere af de eksisterende forsknings- og undervisningsmiljøer. Mangfoldighed og eksperimenter skal opmuntres og udbredes.

Den offentlige sektor har i størrelsesordenen 30.000 ledere med meget store forskelle i ledelsesansvar, ledelseserfaring, opgave og medarbejders antal og uddannelse. Mange ledere er autodidakte som ledere, fordi de har deres rødder i en bestemt faglighed, og derfor har de fordel af ledelsesfaglige dialoger med andre ledere og med ledelsesfaglige eksperter.

Lederuddannelse og lederudvikling skal tage hensyn til disse forskelle, og den skal sætte de deltagende ledere i stand til at tilpasse deres ledelse efter deres virkelighed. Derudover skal en række temaer præge lederuddannelsen: Målstyring, personaleledelse, reflektiv ledelse, forskellige former for innovation og praksisforankring. Denne praksisforankrede lederudvikling kan være en diplomuddannelse. Men det kan også være meget andet.

Lederuddannelse skal have praksisforankring for at give instrumentel og strategisk værdi for lederen. Den nødvendige lederudvikling kan ikke næres af generel "ledelsesdåsemad". Den skal tværtimod levere en spejling af den enkeltes virkelighed, så den får en direkte anvend-

delighed i den enkeltes ledelsesrum. Ledelse kan forankres i tid og sted gennem metoder til at udvikle refleksion. Supervision, coaching, ledernetværk og andre former for spejling af praksis tilbyder lederen sådanne rammer for at udvikle en refleksiv ledelsesstil og veje til at handle i en overbestemt organisatorisk virkelighed. Den afgørende lederkompetence kan ikke tillæres teoretisk, men den kan udvikles i miljøer, i netværk og i samtaler, hvis disse samtaler på samme tid er strategiske og praksisnære.

**Problem: Overbestemte organisationer og detaljeret regelstyring**

**Anbefaling 2:**  
Oaser i regelværket

**Aktør: Statslige myndigheder/overordnede administrative instanser**

Vi anbefaler, at den offentlige sektor opdyrker flere oaser i regelstyringen. For at disse oaser har effektivitet og værdi, skal de skabes i en ny enighed, der rækker udover gældende regler og overenskomster. Denne enighed skal faciliterer hurtig afbureaukratisering på et organisatorisk niveau og derigennem empowerment af underliggende organisatoriske lag. Tidligere frikommuneforsøg er en parallel.

Oaser i regelværket er en eksplicit frihed fra en række af de normale regler. En institution eller en styrelse fritages for regler, men opstiller samtidig selv resultatmål og målemetode for sin praksis. Ledelsen på ét niveau udfordrer med andre ord et underliggende niveau til både at pege på regler og procedurer, som virker snærende, og samtidig opstille et mere adækvat målesystem i en forsøgsordning. Noget-for-noget.

Definitionen og udviklingen af en oase er samtidig en kommunikationsproces fra en topledelse mod et underliggende lag, fordi selve ansøgningen om "oase" er en værdifuld proces, der kan skabe et idé-katalog til afbureaukratisering og til fjernelse af overbestemthed.

Der skal formuleres et sæt spilleregler for rammerne om oase-ordningens risikoprofil. Inden for disse rammer er det hensigten, at den lokale ledelse eksperimenterer med metoder og processer for at udvikle nye metoder og processer til at øge kvaliteten af de offentlige ydelser. Gennem friheden fra normeringer, detailreguleringer og faggrænser frisættes ledere og medarbejdere til at anvende ressourcerne optimalt i forhold til opgaven.

**Problem: Ledelsesfremmede organisationer og pessimistisk organisationskultur**

**Anbefaling 3:**  
Ledelse af mangfoldige professioner

**Aktør: Uddannelsespolitikere og organisationer**

Innovation kræver frugtbare møder mellem modsætninger, og på den baggrund bliver kulturer båret kun af én enkelt profession unødvendigt svage. Visse steder kræver opgaven en så høj og eksakt faglighed, at professionsmonopolet er at foretrække, men andre steder modvirker monokulturen evnen til innovation. Det demografiske pres på den offentlige sektor vil i sig selv føre til mere blandede professionsmiljøer i takt med at ressourcemanglen vokser, men det er en ledelsesopgave at finde styrken og potentialet i denne udvikling.

Den enkelte skoleleder og institutionsleder skal frisættes til i højere grad at sammensætte den medarbejderstab, som er bedst til at løse opgaven, og på mange planer vil den offentlige sektor kunne drage fordel af mangfoldige kompetencer. Den mangfoldige kompetencekultur opstår, når de samme medarbejdere udvider deres værktøjskasse, eller når flere forskellige professioner styrker hinanden på den samme arbejdsplads.

Udover at fjerne lovmæssige bindinger bør man uddannelsespolitisk stræbe efter mangfoldige uddannelsesmuligheder, så man skaber en mere sammensat faglighed i de store velfærdssektorer. Universiteter kunne uddanne lærere, og specialistuddannelser (f.eks. musik-

konservatorier) kunne måske tilbyde en pædagogisk faglighed til at bygge oven på den specialiserede faglighed.

Vi tror, at blandede fagprofessioner er en styrke. Mangfoldigheden danner modvægt til organisationskulturel pessimisme og skaber mindre ledelsesfremmede organisationer. Samtidig rummer tilstedeværelsen af mangfoldige professioner større potentiale for innovation og begejstring.

**Problem: Ressourcemangel og individualiserede kvalitetsoplevelser**

**Anbefaling 4:**  
Mere ansvar til brugerne

**Aktør: Institutionsledere og bestyrelser**

Når der er en længerevarende kontakt mellem brugeren og det offentlige, bør medarbejdere og brugere indgå en gensidig kontrakt eller "aftale om samarbejde", der beskriver, hvad det offentlige forpligter sig til under forudsætning af, at borgeren lever op til sit ansvar. Forældre kan f.eks. garantere, at deres børn møder i skolen hver dag osv.

Men det skal være således, at det fremgår af "kontrakten", at det offentlige enten har sanktioner eller mindre omfattende forpligtelser, hvis borgeren ikke lever op til sit ansvar og tilsvarende, at borgeren har sanktioner/rettigheder, hvis det offentlige svigter.

Vi har sympati for den grundtanke, at det offentlige på mange områder altid leverer, men når det i praksis ikke kan lade sig gøre, så bør ledere gives manørefriheden til at arbejde med kvaliteten, når visse leverancer ikke kan finde sted. Altså udnytte nødvendigheden med selvfølgelighed og konsekvens til at stille krav og forvente samarbejde med brugere, borgere og klienter. Det er en pligt for de offentlige ledere at sikre, at ressourcerne anvendes optimalt - og at borgerne "spiller med", så vi alle får mest muligt ud af skattekrone. Det er ikke en ret - det er en pligt - og en del af arbejdet.

Det er et spørgsmål, hvor langt man kan komme på dette område inden for den eksisterende lovgivnings rammer - det kunne godt være et punkt, hvor lovgivningen i højere grad kunne understøtte en sådan gensidighed i ansvaret for en god opgaveløsning. Men nderover er det en opgave for både den politiske og den administrative ledelse.

**Problem: Behov for dokumentation og effektmålinger**

**Anbefaling 5:**  
Kvalitetsmålinger med mening

**Aktør: Stort set hele den offentlige sektor fra top til bund**

De enheder der skal kvalitetsmåles og evalueres bør i højere grad selv deltage i fastlæggelsen af ambitionsniveau. De professionelle på et felt bør i højere grad deltage i udformningen af målene for kvalitet. Den offentlige sektor har brug for færre målinger og brug for, at målinger har direkte fokus på evidens. Det ledelsesmæssige princip bør være, at en måling kun må etableres, hvis den giver mening for de målte, og hvis den har anvendelighed for flere institutioner eller organisationer - f.eks. til brug for benchmarking.

På et overordnet niveau må politiske målsætninger være retningsgivende for, hvilke kvalitetsmål der skal arbejdes med. På andre niveauer skal de politiske mål omsættes til målbare størrelser, der giver mening hos de udførende. Her skal de fagprofessionelle medvirke. Og på institutionsniveau skal drøftes, hvor man vil stræbe efter at placere sig på opstillede kvalitetsmål. Her bør institutionen (og især dens ledelse) have en meget væsentlig rolle, men i en dialog med deres "bestillere".

En decentral fastlæggelse af milepæle skal i højere grad sikre, at målingerne giver mening i forhold til den lokale ledelses bestræbelser for at øge kvalitet i alle produkter og processer. Det er en gammel sandhed 'at man får, hvad man måler', så der vil kunne opnås en effekt ved at inddrage de fagprofessionelle i

udvælgelsen af mål, så disse får forbindelse til hverdagens udfordringer.

Målinger har deres eget liv. I starten har målingen interesse, bevågenhed og effekt, men solen går ned over et målesystem, hvis det ikke længere anvendes aktivt, og når det mister sin effekt og betydning, så bør det fjernes. Vi foreslår sanering af målingssystemer som en fast del af ledelsesopgaven på alle niveauer.

**Problem: Detaljeret regelstyring og standardiseret kontrol**

**Anbefaling 6:**  
Situationsbestemt kontrol

**Aktør: Folketinget, kommunalbestyrelserne, tilsynsmyndigheder**

Masser af medarbejdere i den offentlige sektor bruger anseelige mængder af deres arbejdstid på kontrol, og for en dels vedkommende udløser denne kontrol yderligere kontrolaktiviteter hos andre aktører. Samtidig har vi et medieklima og et politisk landskab, hvor enkeltsager behandles uden proportionssans, og hvor stærkere kontrol ofte er svaret, når forhold ikke er, som de bør være.

Mange kontroltiltag kan åbenbart ikke helt føre til opnåelsen af sit eget formål. Kvalitet kommer ikke via fremmedkontrol. Den skabes af den enkelte medarbejder og organisations dygtighed og omhu.

Den nuværende kontroltankegang trænger til et hovedeftersyn. Der er behov for en oprydning i de dysfunktionelle kontroller, som på næsten alle områder er vokset frem ved knopskydning, hvor nye kontroltiltag bliver indført, hver gang der er et forhold, som vækker offentlighedens opmærksomhed.

Vi foreslår i stedet en situationsbestemt kontrolstruktur og kontrolpraksis, der konstant tilpasses de omgivelser, som kontrollen skal realiseres i. Kontrollen skal bygge på en analyse af situationen, kulturen, kompetencerne, risikoen og sikkerhedssønskerne fra de forskellige aktø-

rer. Kontrollen skal implementeres, så den hele tiden opsamler data om aktørernes adfærd, og så disse data fødes tilbage til kontroldesignet. Hvis aktørerne demonstrerer evne og vilje til at optræde efter reglerne, kan kontrolaktiviteterne baseres på begrundet tillid og kontrolintensiteten mindskes. Hvis aktørerne ændrer adfærd og derigennem demonstrerer mindre vilje eller evne til at opfylde reglerne, kan kontrolintensiteten øges igen.

Med dette kontroldesign kan en minister, konfronteret med en "skandale", sige uden bæven: "Ja, det er en fejl, og den ligger inden for det fejlniveau, vi er blevet enige med vore interessenter om".

Det er nødvendigt at frembringe en tættere

**Problem: Behov for omfattende metodeudvikling og innovation**

**Anbefaling 7:**  
Tættere relation til forskning

**Aktør: Et samarbejde mellem forskningsmiljøer og praksis- og genstandsfelter**

symbiose mellem forskningsmiljøer og leverandører af de forskellige typer af offentlige ydelser. Ellers kan udvikling og innovation i den offentlige sektor ikke komme til at bygge på evidens og systematiske evalueringer af forsøgs- og udviklingsprojekter – en tilgang som har skabt store fremskridt i andre sektorer som fx landbruget. I den offentlige sektor er sundhedsvæsenet det stærkeste eksempel på denne tradition – en tradition, som resten af den offentlige sektor stort set ikke har berøring med.

Det kræver naturligvis, at offentlige institutioner og relevante forskningsmiljøer er i kontakt med hinanden. Det er en opgave for institutionsledelserne at etablere sådanne relationer. Eksempelvis kan en folkeskole, der ønsker at afprøve en ny undervisningsmetode eller en ny organisering af undervisningen, etablere kontakt til et forskningsmiljø, der bistår med at tilrettelægge forsøget og evalueringen. Forskerne er også helt naturlige at inddrage, når resultaterne

skal spredes, så andre ledere kan vurdere, om resultaterne er så positive, at det nye tiltag skal præge deres egen skole.

En tættere kontakt mellem forskning og praksis er forudsætningen for hurtig etablering af eksperimenter og tests, som kan styrke den evidens-baserede leverance af offentlige ydelser. Målet er en kort vej fra "laboratorium" til praksisudvikling, så nye ideer med lille forsinkelse glider ind i den daglige drift.

Dette tværsektorielle samspil mellem forskning og praksis vil kunne være en stærk katalysator for udvikling af good practices. Og på områder, hvor der er mange ensartede udbydere af offentlige ydelser spredt ud over hele landet, vil man kunne accelerere tempoet i udbredelse og implementering betydeligt.

## BILAG 1. TÆNKETANKENS MEDLEMMER

**Suzanne Aaholm**, direktør i KL. Tidligere kommunaldirektør i Køge Kommune, socialdirektør i HøjeTaastrup Kommune, forvaltningsdirektør i Farum Kommune, chefkonsulent i PLS Consult. Uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet. Født 1959.

**Jens Christian Birch**, kommunaldirektør i Næstved Kommune. Tidligere kommunaldirektør i Greve Kommune, adm.direktør i Forenede Gruppeliv, kommunaldirektør i Rødovre Kommune, vicekommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, konsulent i KL. Formand for Kommunaldirektørforeningen i Danmark. Uddannet cand.scient.pol. Født 1949.

**Lars Goldschmidt**, direktør, FRI. Tidligere markedschef i Dansk Handel & Service, forskningsleder ved Handelshøjskolen i København, direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen, direktør i Dansk Industri og kontorchef i Miljøstyrelsen. Uddannet civilingeniør (kemi) og Ph.d. fra DTU samt ph.d. fra Handelshøjskolen i København. Født 1955.

**Søren Lund Hansen**, kommunaldirektør i Ringsted Kommune. Tidligere børne- og kulturdirektør i Otterup Kommune, kommunaldirektør i Vissenbjerg, Varde, Sønderborg Kommune. Uddannet lærer. Født 1954.

**Niels Højberg**, universitetsdirektør Aarhus Universitet. Tidligere adm. direktør Region Syddanmark, amtsdirektør i Fyns Amt, amtsdirektør i Viborg Amt og kommunaldirektør Ringkjøbing Kommune. Uddannet cand.scient.pol et art fra Aarhus Universitet samt M.Phil. fra Glasgow University. Født 1954.

**Jørgen Jørgensen**, hospitalsdirektør for Rigshospitalet. Tidligere hospitalsdirektør for Bispebjerg Hospital, ansat i Københavns Hospitalsvæsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Landbrugsministeriet. Uddannet cand.polit. fra Københavns Universitet. Født 1950.

**Claes Nilas**, departementschef, Integrationsministeriet. Tidligere adm. direktør i HUR, direktør for Udlændingestyrelsen, afdelingschef i Indenrigsministeriet og ministersekretær i Justitsministeriet. Uddannet cand.jur. fra Københavns Universitet. Formand for Nordisk Administrativt Forbund og ekstern lektor ved Københavns Universitet (jura). Født 1957.

**Jesper Hartvig Pedersen**, direktør for Arbejdsdirektoratet. Siden 1977 ansat i Arbejdsministeriet. I 1984 udnævnt til ministersekretær. Kontorchef i 1989 og afdelingschef i 1995. Siden 2001 direktør for Arbejdsdirektoratet. Uddannet som cand.polit. fra Københavns Universitet i 1979. Født i 1951.

**Lone Krag Sehested**, politidirektør i Sydøstjyllands Politi. Tidligere politimester i hhv. Haderslev (kst), Tønder (kst) og Fredericia. Uddannet som cand. jur fra Aarhus Universitet i 1983. Født 1959.

**Jørgen Søndergaard**, direktør for SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere Socialforskning sinstituttet). Tidligere ansat som sekretariatschef i Det økonomiske Råds sekretariat og som lektor på Aarhus Universitet. Uddannet som cand.oecon. fra Aarhus Universitet. Født 1949.



**THE  
POWER  
TO KNOW**

**SAS INSTITUTE A/S KØBMAGERGADE 7-9 DK-1150 KØBENHAVN K TLF. +45 70 28 28 70 FAX +45 70 28 29 91**  
**KR. KIELBERGSVEJ 3 DK-8660 SKANDERBORG TLF. +45 70 28 28 70 FAX +45 70 28 29 91 WWW.SAS.COM/DK**

SAS og alle SAS Institute Inc.'s produkter og ydelser er varemærker eller registrerede varemærker af SAS Institute Inc., Cary, NC, USA. © indikerer registrering i USA og andre lande. SAS Institute A/S, København, er et datterselskab af SAS Institute Inc., Cary, NC, USA. © Copyright 2007. 00942/DK/0508